Vom Nutzen afrikanischer Zuwanderer für Europa.
Wende in der EU-Einwanderungspolitik ?

Dirk Kohnert [1]

Abstract: *On the benefit of African immigration to Europe. Turn in the EU immigration policy?* - A growing number of Africans flees from their desolate economic situation or violent conflicts and political persecution at home to Europe. The European Union shares responsibility for this growing economic misery, in view of its egoistic external trade policy. Nevertheless, it intensifies the foreclosure of its external borders. Thereby, the escape routes become even more dangerous, thousands die every year. The European-African migration summits in Rabat and Tripoli in June and November 2006 even strengthened this policy of exclusion. Yet, well adapted immigration regulations would serve the interest of all parties involved. Last, but not least, it could contribute to protect the over-aged population of European member states in the long run against threatening economic decline. Even Germany and France meanwhile hesitantly accept the fact that they are an immigration country. The EU commission endorses a limited and temporarily restricted immigration of Africans. However, two fundamental problems remain unsolved. Cost and benefit of immigration are distributed asymmetrically between the social classes. In addition, the EU favours the admission of high skilled labour, which tends to strengthen the 'brain drain' from Africa even more, while millions of unskilled irregular migrants compete with the growing army of unemployed in the host countries. Both will aggravate the imminent danger of violent conflicts and of right-wing extremism in the immigration regions.

Zusammenfassung: Eine wachsende Zahl Afrikaner flieht vor kriegerischer Gewalt und wirtschaftlicher Not nach Europa. Die EU trägt eine erhebliche Mitverantwortung für diese wirtschaftliche Misere, angesichts ihrer egoistischen Außenwirtschaftspolitik. Trotzdem schottet sie ihre Außengrenzen gegenüber Zuwanderern immer stärker ab. Die Fluchtrouten werden dadurch gefährlicher, Tausende finden jährlich den Tod. Die europäisch-afrikanischen Migrations-Gipfel in Rabat und Tripolis im Juni und November 2006 dienten in erster Linie dieser Abschottungspolitik. Dabei nützt eine geregelte Zuwanderung aus Afrika allen Beteiligten. Nicht zuletzt kann sie dazu beitragen, die überalterten EU-Mitgliedstaaten vor dem drohenden wirtschaftlichen Niedergang bewahren. Selbst Deutschland und Frankreich, akzeptierten mittlerweile zögernd die Tatsache, dass sie ein Einwanderungsland sind. Auch die EU-Kommission befürwortet eine befristete und quotierte Zuwanderung aus Afrika. Zwei Grundprobleme bleiben jedoch ungelöst. Kosten und Nutzen der Zuwanderung sind asymmetrisch verteilt zwischen den sozialen Klassen. Außerdem favorisiert die EU die Aufnahme von Fachkräften, was den 'brain drain' aus Afrika weiter verstärken würde, während Millionen von ungelernten irregulären Migranten mit dem Heer der niedrigqualifizierten Arbeitslosen in den Gastländern konkurrieren. Beides verstärkt die Gefahr gewalttätiger Konflikte und rechtsradikaler politischer Tendenzen in den Zuwanderungsregionen.

Key words: International migration, Africa, EU, economic development, trade policy, human rights

JEL-code: F22, F24, F35, F42, F53, N17, N37, N44, O15, O24, O52, O55, R23

1. Gründe und Ausprägungen afrikanischer Migration

Die Geschichte Afrikas ist seit je her geprägt von großen Wanderungsbewegungen aus kriegerischen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Gründen. Nahezu die Hälfte der 680 Mio. Afrikaner lebt auch heute noch in bitterer Armut. Es ist daher nicht verwunderlich, dass neben kriegerischen Auseinandersetzungen, die wirtschaftliche Not und die Degradation der Böden angesichts von Klimaveränderungen und hohem Bevölkerungswachstum, zu den Haupttriebfedern der Migration zählen. Die Zuwanderung von Afrikanern in die hochindustrialisierten Ländern Europas hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Es gibt ernstzunehmenden Anhaltspunkte für die Annahme, dass Afrika von allen Weltregionen eines der größten Auswanderungspotentiale nach Europa hat. Möglicherweise sind daher die gegenwärtigen Zuwanderungsbewegungen nur der Beginn einer Migrationswelle, die zu den größten der Weltgeschichte zählen wird (s. Sandell 2005:1; UN 2006a:1) Die Ärmsten der Armen in Afrika haben allerdings nicht einmal diese Alternative, angesichts der beträchtlichen Summen von 800 bis 1.200 €, die Auswanderer den Schleppern z. B. für den Transit von der senegalesischen Küste bis zu den Kanarischen Inseln zahlen müssen.

In den letzten Jahrzehnten ist außerdem die Zahl der Flüchtlinge vor den sich ausweitenden gewaltsamen Konflikten innerhalb Afrikas dramatisch gewachsen. In 27 der 53 afrikanischen Staaten litt die Bevölkerung zwischen 1993 und 2002 unter bewaffneten Konflikten. Ende 2005 waren 18 % aller afrikanischen Migranten Flüchtlinge (sie stellten ein Drittel aller Flüchtlinge weltweit). Dies ist auch ein Grund dafür, dass mittlerweile knapp die Hälfte (47 %) der insgesamt 16,7 Mio. grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen Afrikas im Jahre 2005 auf Frauen und Kinder entfielen (IOM 2005:33). Dabei sind die Wanderarbeiter innerhalb eines Landes oder die etwa 13 Mio. Binnenflüchtlinge (insbesondere in der DR Kongo und im Sudan), noch nicht einmal mitgezählt. Auch die meisten grenzüberschreitenden Migranten bleiben in benachbarten afrikanischen Ländern, und zwar überwiegend (42 %) in Westafrika.

Diese Wanderbewegungen dienen größtenteils dem Überleben, es handelt sich somit um Zwangsmigration. Daneben gibt es aber auch durch externe Anreize (*pull*-Faktoren), wie bessere Lebensbedingungen und Verdienstmöglichkeiten in den Gastländern, hervorgerufene Auswanderung (Brinkbäumer 2006). Dies bewirkte u. a. dass Afrika in den letzten beiden Jahrzehnten gut ein Drittel seiner Akademiker durch Abwanderung in die Industrieländer (*brain drain*) verlor. Zwischen 33 % und 55 % der Afrikaner mit Hochschulbildung aus Angola, Burundi, Ghana, Kenya, Mauritius, Mosambik, Nigeria, Sierra Leone, Uganda und Tanzania leben heute in OECD-Ländern. Zum Beispiel wanderten gut 20.000 nigerianische und 12.000 südafrikanische Ärzte nach Übersee ab. Nach neuesten WHO-Statistiken stehen ihnen beispielweise nur 33.000 in der südafrikanischen Heimat verbliebene Ärzte gegenüber. Auch die 926 ghanaischen Doktoren, die derzeit in OECD-Ländern praktizieren, würden dringend in ihrer Heimat gebraucht, sie entsprechen 29 % der in Ghana tätigen Ärzte (ECA 2006: xvi).

Der Abzug von Humankapital ist in den hochqualifizierten Berufen am höchsten (26,7 % in Westafrika im Jahr 2000, s. Tabelle 1). Besonders Inselökonomien, wie Kapverden (69 %), Seychellen (59 %), Mauritius (48 %), Madagaskar (36 %), und Bürgerkriegsländer wie Somalia (59 %), Sierra Leone (41 %) oder Liberia (37 %) haben darunter zu leiden (ECA 2006: 30). Die Abwanderung stellt außerdem eine große finanzielle Belastung für die Staatshaushalte der betroffenen Länder dar. Die UNCTAD schätzt, dass die Abwanderung eines qualifizierten Akademikers die betroffenen afrikanischen Staaten im Durchschnitt US$ 184.000 kostet. Schließlich erschwert dieser *brain drain* auch die Herausbildung lokaler

Institutionen der Zivilgesellschaft sowie einer afrikanischen Mittelklasse, was sich negativ auf die politische und wirtschaftliche Stabilität auswirkt.

Tabelle 1: Emigrationsraten von Afrikanern in OECD-Länder
(25+ Jahre, in % der heimischen Arbeitskraft)

	1990				2000			
	Qualifikationsniveau (a)				Qualifikationsniveau (a)			
	Niedrig	Mittel	Hoch	total	Niedrig	Mittel	Hoch	total
Westafrika	0.3	1.1	20.7	0.5	0.3	2.8	26.7	0.8
Ostafrika	0.2	1.0	15.5	0.4	0.2	1.6	18.4	0.6
Zentralafrika	0.5	1.0	9.8	0.6	0.4	1.3	13.3	0.8
Nordafrika	2.2	1.8	6.8	2.4	2.3	1.5	6.2	2.5
Südl. Afrika	0.1	0.5	6.9	0.5	0.3	0.5	5.3	0.9

(a) Niedrig = Grundschulausbildung (0-8 Schuljahre)
Mittel = Sekundarstufe (9-12 Schuljahre)
Hoch = Hochschulausbildung (13+ Ausbildungsjahre);
Quellen: ECA 2006: 29; Docquier/Marfouk 2004.

Andererseits tragen die Geldüberweisungen internationaler afrikanischer Migranten in ihre Heimat erheblich zur Mehrung des Wohlstandes und/oder zur Linderung der Armut bei. Sie sind neben den ausländischen Direktinvestitionen (FDI) die zweitwichtigste Quelle externer privater Finanzierung in Entwicklungsländern (s. Adams/Page 2005:1645). Fallstudien in Burkina Faso kamen zu dem Ergebnis, dass Rücküberweisungen den Anteil der Haushalte unter der Armutsschwelle um 7,2 % reduzierten. Obwohl die durchschnittlichen Einzelüberweisungen afrikanischer Arbeitsmigranten relativ niedrig liegen (US$ 200-300), verdoppelte sich die Gesamtsumme zwischen 2000 und 2005 nach Schätzungen der Weltbank und des ECA von 4,9 auf nahezu US$ 8,1 Mrd. Alle offiziell erfassten Transfers von Migranten aus Afrika zusammengenommen, betrugen 2004 US$ 14 Mrd., d.h. je nach Land 3 % (Nigeria, Kenya), 7 % (Senegal, Sudan), 18 % (Kapverde), oder gar bis zu 40 % (Lesotho) des Bruttoinlandproduktes (BIP) (ECA 2006: 75-76). Diese Zahlen liefern aber nur ein unvollständiges Bild des tatsächlichen Ressourcentransfers, weil viele Migranten ihre Rücküberweisungen nicht dem Bankensystem des formellen Sektors anvertrauen. Die informellen Transfers betragen nach Schätzungen der International Organisation for Migration (IOM) das zwei bis Dreifache. In einigen Ländern liegen bereits die staatlich erfassten Rücküberweisungen höher als die ausländischen Direktinvestitionen oder die Entwicklungshilfe.

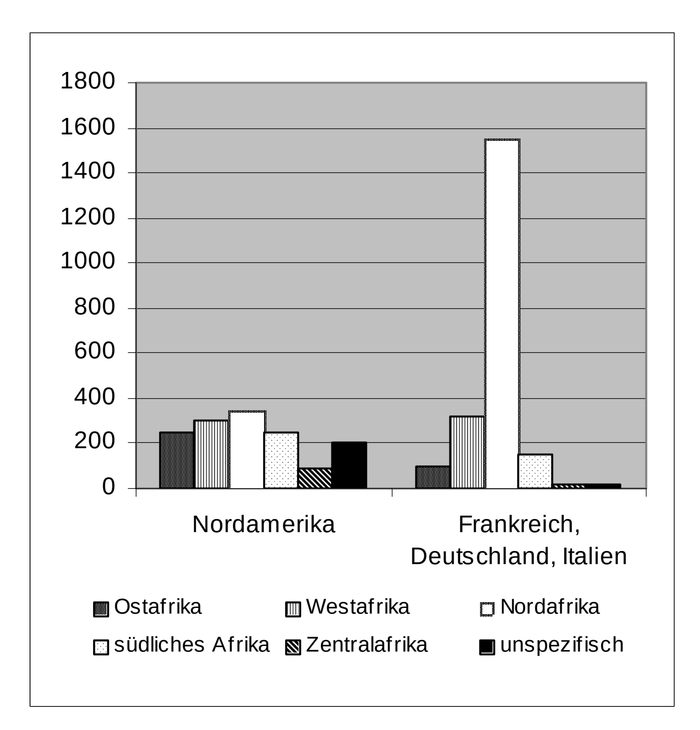
2. Zuwanderungsrouten nach Europa

In der EU leben derzeit nach offiziellen Angaben rund 4,6 Mio. Afrikaner, gegenüber knapp 890.000 in den USA. Dies ist nicht zuletzt auf die gewachsenen soziokulturellen Bindungen zu den ehemaligen Kolonialmächten zurückzuführen. Afrikaner in der EU stammen überwiegend aus den Maghreb-Ländern Nordafrikas, nur etwa 300.000 davon wohnen in Deutschland.

Migranten aus dem subsaharischen Afrika leben überwiegend in Frankreich (274.538) und England (249.720) und nur zu einem kleineren Teil in Deutschland (156.564) und Italien (137.780) (IOM 2005: 26). Die Attraktivität der EU als Auswanderungsregion nimmt bei den Schwarzafrikanern ständig zu. Die IOM schätzt, dass in den letzten Jahren jährlich zwischen 65.000 und 80.000 durch die Sahara in die Maghreb-Staaten reisten, um von dort aus den

Sprung nach Europa zu wagen (IOM 2005:42). Allein Marokko verzeichnete zwischen 2000 und 2005 eine Verzehnfachung der über Algerien einwandernden schwarzafrikanischen Migranten (Reuters, 11.10.2005). Mit Hilfe der EU gelang es dem Land allerdings durch den Ausbau der Grenzanlagen um die spanischen Enklaven Melilla und Ceuta längs der marokkanischen Küste und durch stärkere systematische Grenzüberwachung einen Großteil der irregulären Migranten auf dem Weg nach Europa abzufangen. Ebenso wie Marokko rechnet die Regierung in Tripolis mit großzügiger Unterstützung der EU. Letztere versprach auf den Migrations-Gipfeln in Tripolis (Ende November 2006) und Rabat (Juli 2006) in dem dort beschlossenen „Aktionsplan von Rabat“ den afrikanischen Partnern € 18 Mrd. über einen Zeitraum von sieben Jahren zur Bekämpfung der irregulären Migration.

Tabelle 2: Afrikanische Migranten nach Herkunfts- und Empfängerregion
(Bestandsgrößen in Tsd.). Quelle: ECA 2006: 7.

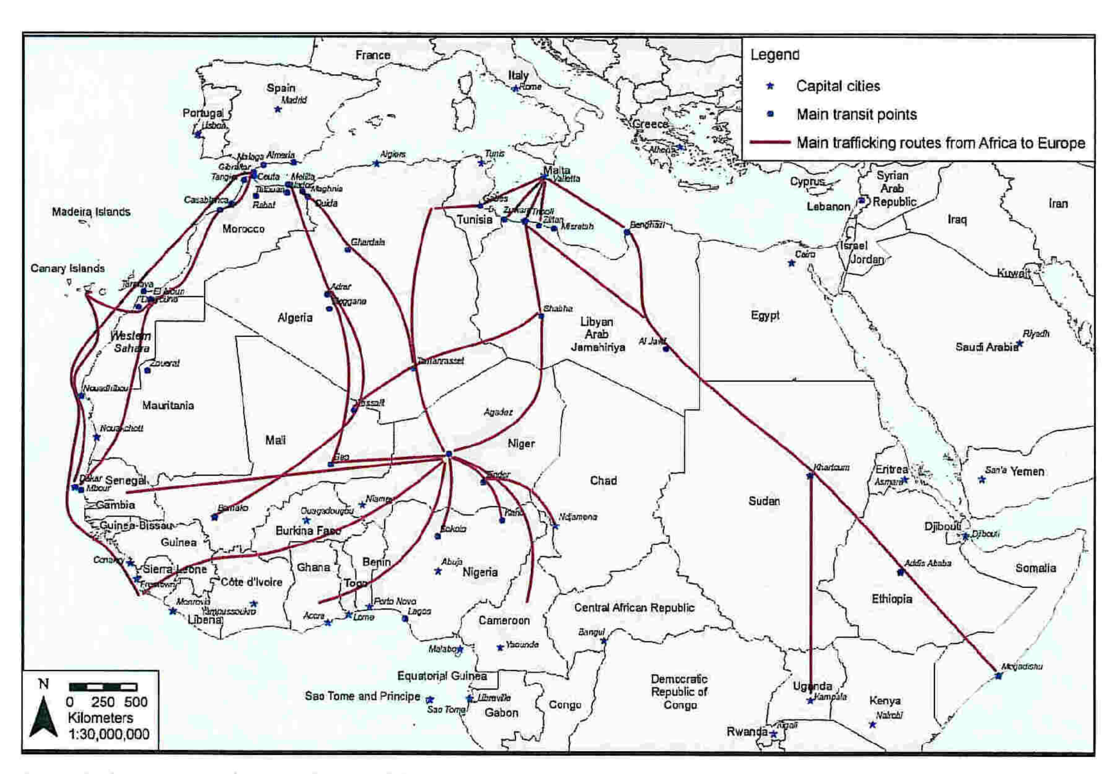


Wegen der zunehmenden Abschottung der Landwege sowie der Küstenabschnitte von Marokko und Mauretanien, verlagerten sich die Migrationsrouten zusehends auf die Seewege; insbesondere von Senegal; Mauretanien oder Gambia zu den zu Spanien gehörenden Kanarischen Inseln, wo die Behörden von Januar bis Anfang Dezember 2006 über 30.000 Flüchtlinge inhaftierten, und von Libyen zur italienischen Insel Lampedusa (16.000 Mirgranten).

Die Auswanderwilligen zahlen zwischen US$ 880 und US$ 1.250 für eine Reise. Anscheinend ist die Nachfrage so groß, dass senegalesische Bootsbauer in Gambia schon dazu übergegangen sind, Pirogen für 60 bis 100 Passagiere gegen ca. 100.000 *dalasi* (US$ 3.539) extra für diesen Zweck zu bauen. Die etwa achttägige Seereise über mehr als 1.000 km, in den meist mit zwei Außenbordern, GPS sowie einem knapp kalkulierten Vorrat an Benzin und Verpflegung ausgestatteten Pirogen (*lothios*, oder „Prirogen des Todes“ im lokalen Dialekt; *cayucos*, in Spanisch), auf denen die Flüchtlinge, der Sonne ausgesetzte, zusammengepfercht sitzen, ist offensichtlich lebensgefährlich. Lokale Agenten machen keinen Hehl daraus. Sie schätzen die Chancen, dass das Boot von den Sicherheitsbehörden

aufgebracht wird oder untergeht auf 50:50[2]. Besonders seekundige Pirogenführer sind unter diesen Umständen sehr gefragt. Der „Baron“, ein „pirogier“ aus Saint-Louis, der vor polizeilicher Verfolgung im September über die Grenze nach Mauretanien floh, soll allein Tausend Flüchtlinge nach Teneriffa gebracht haben[3].

Graph 1: Migrations-Routen von Afrika nach Europa *(Quelle: UN 2006a:12)*



Note: The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsment or acceptance by the United Nations.

Die große Distanz für sich genommen ist für die senegalesischen Fischer nicht das Problem, denn seitdem ihre lokalen Fischgründe von den ausländischen Fischereiflotten (inklusive derer der EU) immer leerer gefischt werden, fahren sie auf der Suche nach guten Fängen oft mehr als zwei Wochen längs der westafrikanischen Küste bis in den Golf von Guinea; die neue GPS-Technik ermöglicht die Orientierung[4]. Die Gefahr liegt in den besonderen Rahmenbedingungen der irregulären überfüllten Flüchtlingstransporte auf hoher See. Boote kentern im Sturm oder verfehlen ihr Ziel, wie eine kleine seeuntüchtige Motoryacht, die Weihnachten 2005 mit 37 Senegalesen im Tau eines Schlepperbootes zu den Kanarischen Inseln startete. Unterwegs kappten die Schlepper die Taue, möglicherweise, weil sie Entdeckung durch Überwachungsflugzeuge befürchteten, und das Boot trieb führungslos vor den Passatwinden über den Atlantik. Am 30. April entdeckten Fischer aus Barbados das treibende Boot mit den restlichen von der Hitze und dem Meersalz förmlich mumifizierten 11 Leichen[5]. Assoziationen mit den Bedingungen des Sklavenhandels zwischen Westafrika und Brasilien liegen auf der Hand. Nach Schätzungen des IOM starben allein im laufenden Jahr 2006 bereits 2.000 bis 3.000, oder 10 % der Flüchtlinge auf dieser Reise. Andere Hilfsorganisationen setzen den Anteil der Todesfälle mit 30 % oder mehr an[6].

Augenscheinlich sehen die Betroffenen trotzdem keine andere Wahl. Die Zahl der Afrikaner, die zu diesen See-Routen Zuflucht nahmen, wuchs innerhalb des letzten Jahres um mehr als das Fünffache auf ca. 46.000 an. Auch hier sind asiatische Schlepperbanden bereits

in das lukrative Geschäft eingestiegen, die verzweifelten Menschen aus Pakistan, Indien oder Bangladesch per Flug nach Westafrika transportieren, von wo sie auf Seelenverkäufern den Seeweg nach Teneriffa starten. Ein rostiger, fahruntüchtiger Fischkutter namens 'Al-Mari' mit mehr als 160 erstmals überwiegend pakistanischen und indische Flüchtlingen an Bord, der im September 2006 vor Santa Cruz von der spanischen Küstenwache aufgegriffen wurde, machte das offensichtlich (s. dpa, 15.09.06; UN 2006a:12).

Viele derjenigen irregulären Einwanderer deren Nationalität festgestellt werden konnte, deportierte man nach kurzer Internierung in Auffanglagern wieder in ihre Heimatländer. So wurden zwischen 14.9. und 26.10.2006 auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens zwischen Spanien und Senegal über 4.400 senegalesische Flüchtlinge per Flugzeug nach Saint-Louis (Nord-Senegal) repatriiert (Le Monde, 28.10.2006).

3. Erhebliche Mitschuld der EU

Die anhaltende desolate wirtschaftliche Lage und düstere Zukunftsperspektiven der betroffenen Haushaltein Afrika sind ein wesentlicher *push*-Faktor für die Migration nach Europa. Dies erkennen auch die europäischen Staaten an. Daher versprachen sie auf dem EU-AU- Migrationsgipfel in Tripolis (s.u.) den am meisten betroffenen west- und nordafrikanischen Staaten großzügige Entwicklungshilfe, um so die Zuwanderung bereits an den Wurzeln zu bekämpfen. Der Gastgeber des Gipfeltreffens, Staatspräsident Gaddafi– ebenso wie seine ca. 30 afrikanischen Kollegen – bleiben allerdings skeptisch. Sie betrachteten die bisherigen Zusagen als unzureichend und weitgehend propagandistisch. Dies entbehrt auch deswegen nicht einer gewissen Berechtigung, weil die EU mit der einen Hand nimmt, was sie mit der anderen gibt. Studien der Weltbank und von internationalen NRO wie Oxfam weisen darauf hin, dass die Außenwirtschaftspolitik der EU und ihrer westeuropäischen Mitgliedstaaten in erheblichem Maße dazu bei trägt, die Verdienstmöglichkeiten der Menschen, besonders in Westafrika, zu verschlechtern (s. Anderson et al 2005; Baffes 2005). Mit dieser eigensüchtigen Agrar- und Fischereipolitik im Interesse einer Minderheit europäischer Bauern, Fischer, und Unternehmer, konterkariert die EU die Entwicklungszusammenarbeit in Westafrika. Herausragende Beispiele sind die Fischereipolitik, Baumwollsubventionen, Dumping von Billigfleischexporten und zum Teil ungerechtfertigte nichttarifäre Handelshemmnisse, die afrikanischen Produzenten und Unternehmern den Zugang zu europäischen Märkten für verarbeitete Produkte effektiv versperren. Die EU erkannt bereits 2002 die Notwendigkeit einer stärkeren Kohärenz zwischen der Fischereipolitik und den entwicklungspolitischen Zielen für die AKP-Staaten an, setzte diese Erkenntnis aber leider bis heute nicht in eine entsprechende Praxis um. Die deutsche Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul kritisierte diese mangelnde Kohärenz mehrfach, u.a. auf der WTO-Konferenz im mexikanischen Cancun 2003, anlässlich ihrer Unterstützung der sog. 'Baumwoll-Initiative' von vier westafrikanischen Staaten.

Fischerei

Der Fischereisektor stellt allein im Senegal 15 % aller Arbeitsplätze und erwirtschaftet ein Drittel der Exporteinnahmen. Die mauretanischen und senegalesischen Fischgründe gelten bereits als ähnlich überfischt wie die Nordsee. Nach Schätzungen des World Wide Fund For Nature (WWF) haben sich die Grundfischbestände Westafrikas in den letzten 20 Jahren um die Hälfte dezimiert. Hauptverantwortlich dafür sind die Fischflotten der EU. Die Pirogen der etwa 60.000 senegalesischen Kleinfischer können mit der hochsubventionierten und industriell betriebenen EU-Hochseefischereiflotten nicht konkurrieren. Schwimmende Fischfabriken, etwa aus Irland, fangen pro Tag bis zu 400 Tonnen, wofür ein lokaler Kleinfischer zehn Jahre brauchte[7]. Ein portugiesischer Fischexporteur aus der mauretanischen

Hauptstadt Nouakchott berichteten beispielsweise schon 2001, dass er noch vor vier Jahren acht Tonnen Fisch täglich von lokalen Fischern aufkaufen konnte, während er jetzt zwei Tonnen als außerordentlich gutes Fangergebnis ansähe.

Die EU kauft seit 1981 afrikanischen Regierungen die Fischereirechte ab. Mauretanien und Senegal erhalten beispielsweise € 86 bzw. 12 Mio. jährlich. Diese staatlichen Lizenzeinnahem gleichen aber in keiner Weise die individuellen Einkommensverluste der lokalen Fischer aus, und die Einhaltung der festgelegten Fangmengen ist kaum zu kontrollieren. Nach Berechnungen des britischen Entwicklungshilfeministeriums verliert allein Guinea jährlich € 100 Mio. an Exporteinnahmen, viermal so viel wie die EU-Lizenzzahlungen, durch illegale ausländische Fischfänge in Höhe von 34.000 t vor der guineischen Küste. Die Überfischung der westafrikanischen Fischreviere, an der sich auch EU Fangflotten beteiligen sind seit über einem Jahrzehnt ein kontrovers diskutiertes Thema. Insgesamt plündern über 1.000 Fischerei-Piraten aus etwa 80 Ländern, besonders aus Taiwan, unkontrolliert die Fischgründe vor den Küsten Senegals, Guineas, und Sierra-Leones. Die Kontrolle der Fischpiraten gestaltet sich umso schwieriger, als sie keine Häfen der Region mehr anlaufen. Vielmehr arbeiteten sie mit einem Netzwerk von Kühlschiffen, z. B. aus China oder Japan zusammen, auf die sie ihre Ware auf hoher See umladen. Die 1995 und 2000 abgeschlossenen UN- und FAO-Abkommen zum Schutz vor illegaler Fischerei erwiesen sich bisher weitgehend als ineffektiv. Die betroffenen westafrikanischen Staaten verfügen nicht über die nötigen Kontroll- und Sanktionsmittel.

Eines der Kernprobleme der EU-Fischereipolitik ist, dass die EU aus politischen Gründen über massive Subventionen vor allem für spanische und portugiesische Fischer die europäische Fangflotte modernisierte und ausbaute, wodurch sie beträchtliche Überkapazitäten schuf, die nun in die westafrikanischen Fanggebiete drängten. Damit konterkarieren die EU-Subventionen die Entwicklungshilfe europäischer Mitgliedstaaten, die seit Jahrzehnten auf die Förderung nachhaltiger Arbeitsplätze im Fischereisektor der afrikanischen Staaten abzielt.

Baumwollproduktion

Ähnlich unfaire Handelsbedingungen beeinträchtigen die rund 2 bis 3 Mio. westafrikanischen Baumwollbauern, von denen etwa 15 Mio. Menschen in der Region abhängen. Die Baumwollproduktion im frankophonen Westafrika, von der ehemaligen Kolonialmacht im Eigeninteresse geschützt und gefördert, und später auf Druck der Strukturanpassungspolitik von Weltbank und IWF liberalisiert, ist heute international wettbewerbsfähig. In Benin, Burkina Faso, Tschad, Mali und Togo steuerte die Baumwollproduktion 5 bis 10 % zum BIP bei. Sie repräsentierte im Durchschnitt über ein Drittel der gesamten Export- und mehr als 60 % der landwirtschaftlichen Exporteinkommen, in Benin sogar 80 % in Burkina 68 %.

Zudem haben sich die *terms of trade* für afrikanische Baumwolle seit den 1980er Jahren signifikant verschlechtert. Wären die Warenpreise auf dem Niveau von 1980 geblieben, lägen die Prokopfeinkommen der afrikanischen Produzenten 50 % höher. Zwar stieg der Baumwollpreis auf dem Weltmarkt ab 2001, unter anderem wegen wachsender Nachfrage Chinas, wieder an, er konnte aber das alte Niveau aufgrund der unfairen Handelsbedingungen im weltweiten Baumwollhandel nicht wieder erreichen. Insbesondere die jährlichen Baumwollsubventionen der USA (2001/02 US$ 2,3 Mrd.), Chinas (US$ 1,2 Mrd.) und der EU (US$ 0,7 Mrd. überwiegend an Griechenland, Spanien und Portugal) beeinträchtigen signifikant die Entwicklungschancen westafrikanischer Länder.

Eine Eliminierung der Baumwollsubventionen in den USA und der EU würde das Exporteinkommen der west- und zentralafrikanischen Baumwollexporteure um schätzungsweise US$ 250 Mio. pro Jahr steigern. Im Übrigen wäre es für die EU dreimal billiger, Baumwolle zu importieren, statt den Preis für die Baumwollproduktion in Spanien

oder Griechenland zu subventionieren, wodurch sich die europäische Produktion künstlich aufblähte und in den 1990er Jahren praktisch verdoppelte (Gillson et al. 2004; Baffes 2005).

Der negative Effekt der EU-Baumwollsubventionen ist dabei größer als ihre nominelle Höhe (s.o.) vermuten lässt. Das liegt u.a. an dem fragmentierten Weltmarkt für unterschiedlichen Baumwollqualitäten und an unterschiedlichen Angebotselastizitäten, d.h. an unterschiedlichen Reaktionen der Baumwollproduzenten verschiedener Länder auf Preisschwankungen für ihre Produkte auf dem Weltmarkt. Die Baumwollproduzenten in Griechenland und Spanien erhalten weltweit die höchsten Subventionen pro Kilo. Sie konkurrieren direkt mit westafrikanischen Produzenten, deren Hauptabsatzgebiet in Europa liegt (je nach Land 20 % bis 80 % der Exporte) und deren Angebotselastizität signifikant höher liegt als die ihrer Konkurrenten auf dem Weltmarkt. Ein Wegfall der EU-Subventionen und der daraus resultierende Rückgang der europäischen Baumwollproduktion käme den westafrikanischen Bauern daher direkt zugute. Nach Berechnungen des ODI sind die EU-Baumwollsubventionen mit bis zu 38 % für die Einkommensverluste der Baumwollbauern West- und Zentralafrikas verantwortlich; durch die Streichung der EU-Subventionen würden etwa die jährlichen Baumwolleinnahmen von Benin und Tschad um US $ 9 Mio. bzw. 12 Mio. steigen (Gillson et al. 2004).

Zwar hat die WTO auf Initiative Brasiliens und der vier hauptbetroffenen westafrikanischen Länder (Benin, Burkina Faso, Mali Tschad) die Abschaffung der Baumwollsubventionen bereits seit 2005 angemahnt, diese WTO-Entscheidung bewegte aber weder die USA noch die EU zu einer grundlegenden Umorientierung ihrer Politik. Die USA reduzierten ihre vielfältigen diesbezüglichen Subventionen bis September 2006 um lediglich 10 %, und die EU konnte sich 2004 nur zu einer Umwidmung ihrer Subventionen entschließen, die seitdem nur noch zu 35 % direkt mit der Produktion gekoppelt sind. Spanien klagte außerdem im September 2006 vor dem EU-Gerichtshof in Luxemburg erfolgreich auf eine Wiedererhöhung des 35 % Anteils.

Fleischexporte

Schließlich ruiniert das jahrlange Dumping von EU-Billigfleischexporten in West- und Zentralafrika die lokalen Märkte und die Existenz vieler afrikanischer Kleinbauern. Die verheerenden Folgen der EU-Exportsubventionen für Rindfleisch mit dem Ziel, der europäischen Überproduktion Herr zu werden, zeigen sich vor allem bei den kleinbäuerlichen Viehzüchter in den Sahel-Ländern. Billigfleisch, dass auf dem europäischen Markt legal nicht mehr absetzbar ist, wird auf den Märkten der Armen „entsorgt“. Dies widerspricht nicht nur eklatant den WTO-Regeln gegen Dumping, sondern ist auch ein unkalkulierbares Gesundheitsrisiko für die Bevölkerung, weil eine ausreichende Kühlkette sowie Mindesthygienestandards nicht gewährleistet sind.

Dies betrifft neben dem in der Vergangenheit immer wieder monierten EU-Rindfleischdumping, laut einer neuen EED-Studie, auch Hühnerfleisch, billige Pflanzenöle, Zwiebeln und Tomatenmark aus Europa. In Westafrika ist bereits ein großer Teil der kommerziellen Erzeugung von Hähnchenfleisch durch diese Dumpingpolitik zerstört. In Kamerun zum Beispiel wird das Kilo EU-Hähnchenfleisch mit € 0,62 noch unter dem europäischen Großhandelspreises für Lebendhähnchen vom Landwirt angeboten (www.eed.de, 21.09.2006).

Diese Dumpingpolitik auf Kosten der afrikanischen Armutsregionen wird seit 1994 von deutsche und internationaler Forschungsinstitutionen wie dem DIE, internationalen NROs (Evangelischer Entwicklungsdienst – EED, OXFAM) moniert, ohne dass grundlegende Änderungen in Sicht sind. Nichttarifäre Handelshemmnisse für verarbeitete westafrikanische Produkte wie Schokolade, Textilien etc. setzen die Kette der Beispiele unfairer Handelpraktiken der EU fort.

Die seit 2003 laufenden Verhandlungen der afrikanischen Staaten mit der EU um regionale Wirtschaftsabkommen (EPA) im Rahmen des Cotonou-Vertrages perpetuieren diese Politik indem sie zur weiteren Senkung des Wohlfahrtsniveaus der ECOWAS-Staaten beitragen (s. Borrmann/Busse/Neuhaus 2005). Die EU setzte nach außen hin weiterhin auf Freihandel und Liberalisierung, ohne die eigenen Regeln selbst zu beherzigen oder die grundlegenden Unterschiede in den Wirtschaftsstrukturen der beteiligten Länder angemessen zu berücksichtigen. Dies verdeutlichten Fachgutachten und Kampagnen internationaler NGOs gegen die EPAs wie auch der im Juli 2006 veröffentlichte Bericht einer Delegation des Europa-Ausschusses der französischen Nationalversammlung mit einer vernichtenden Kritik an den gegenwärtigen Positionen der EU-Kommission (Groth 2006).

4. Migrationspolitik der EU gegenüber Afrika

Angesichts der über 60 Mio. Menschen, die in der EU in den letzten Jahrzehnten zugewandert sind, denken weite Bevölkerungskreise und Politiker „das Boot ist voll“. Abgesehen vom Arbeitsplatzargument wird Zuwanderung derzeit überwiegend als Sicherheitsproblem begriffen. Dementsprechend schottet sich die „Festung Europa“ immer mehr ab, ohne das Problem wirklich in den Griff zu bekommen. Die Migrationswege werden gefährlicher und teurer für die Betroffenen, aber mindern den Zustrom nicht nachhaltig. Der libysche Staatschef Muammar Gaddafi betonte daher zum Auftakt des EU-AU-Migrationsgipfels in Tripolis Ende November nicht zu Unrecht, dass die grenzüberschreitende Migration aus Afrika kaum aufzuhalten ist, und die bisherige EU-Politik einem 'Rudern gegen den Strom' gleichkomme[8]. Seine religiös motivierte Begründung, dass Land weltweit Gemeineigentum, und es ein gottgegebenes Recht aller Menschen sei, in die Regionen zu wandern die ihr Überleben sichern können, dürfte allerdings selbst bei ähnlich radikalen evangelikalen Politikern in Europa oder den USA kaum auf Gegenliebe stoßen.

Deutschland und EU sind Einwanderungsland, was die Politik immer wieder zu negieren versucht. So warnte selbst der konservative französische Innenminister Nicolas Sarkozy seine Kollegen auf dem Migrationsgipfel in Rabat im Juli 2006, dass das Konzept „Null-Zuwanderung“ ein gefährliches Mythos sei. Allerdings könne Europa auch nicht alle diejenigen absorbieren die dort ihr „El Dorado“ suchten, weil das den Kontinent destabilisieren würde . Sarkozy war zuvor im In- und Ausland kritisiert worden weil er kontroverse Gesetze zur Begrenzung der Einwanderung nur auf die „nützlichen“ Migranten (*immigration choisie*), basierend auf einer „freiwilligen Vereinbarung“ zwischen Herkunfts- und Empfängerland, auf den Weg gebracht hatte.

Auf der Migrations- und Entwicklungskonferenz in Rabat (Marokko, 10./11.07.2006), an der über 30 afrikanische und europäische Staaten teilnahmen, akzeptierten die afrikanischen Partner zumindest auf dem Papier eine stärkere Beteiligung an der von den Europäern gewünschten intensiveren Kontrolle des irregulären Zuwanderung. Der Aktionsplan von Rabat setzte auf gemeinsame polizeiliche und militärische Überwachung der Land-, See- und Luftwege (z.B. im Rahmen von *Frontex*), limitierte und geregelte Zuwanderung sowie verstärkte Unterstützung der Entwicklungsbemühungen der Mittelmeeranrainerstaaten sowie angrenzender afrikanischer Transit- und Herkunftsländer durch die EU. Die EU strebte danach, ihre Außengrenzen hermetisch abzuriegeln und gleichzeitig Rückabnahmeabkommen mit möglichst vielen Herkunftsländern abzuschließen.

Allerdings ist die Politik der EU-Mitgliedstaaten kaum auf einen Nenner zu bringen, was daher rührt, dass die nationalen Regierungen hin und hergerissen sind zwischen rechtskonservativen populistischen Forderungen nach einem Stopp der Zuwanderung und den

Forderungen interessierter Wirtschaftszweige nach mehr (billigen) Arbeitskräften. Die Inkonsistenz der Einwanderungspolitik der Mitgliedstaaten zeigt sich besonders deutlich in Frankreich, Italien und Spanien, die periodisch, ohne Absprache mit der EU, ihren Bestand an Migranten „ohne Papiere" legalisieren. So gewährte Spanien im Jahre 2005 etwa 570.000 Migranten Amnestie; Italien und Frankreich hatten bereits zuvor, in den 1980er und 90er Jahren, ähnliche Programme durchgeführt. Frattini, beschuldigte die spanische Regierung daher, den aktuellen Zuwanderungsdruck auf die spanischen Grenzen (z.B. Kanarische Inseln; spanische Enklaven in Marokko) durch eine Liberalisierung seiner Einwanderungspolitik mitverschuldet zu haben. Trotz der Legalisierung der meisten irregulären Migranten im Vorjahr sind inzwischen schon wieder schätzungsweise 500 bis 700.000 „*sin papeles*" nachgerückt.

Die seit April 2006 amtierende sozialdemokratische Regierung in Rom plädiert mittlerweile offen für durch Quoten geregelte auf jeweils drei Jahre befristet Einwanderung. Italienische Unternehmen haben allein für das laufende Jahr bereits insgesamt 500.000 Anträge auf Legalisierung irregulärer Arbeitsverhältnisse von Zuwanderern gestellt (s. Jelpke 2006:3). Dementsprechend unterstrich der Vizepräsident der EU-Kommission, Franco Frattini, auf dem EU-AU-Migrationsgipfel in Tripolis (22.-23.11.06), die Notwendigkeit, den europäischen Arbeitsmarkt für afrikanische Migranten durch Einführung eines an die Bedürfnisse der EU-Mitgliedsstaaten angepasstes Quotensystems zu öffnen. Die deutsche Bundesregierung hatte solche Quoten lange Zeit abgelehnt, aus Furcht, die EU würde zu hohe Einwanderungsquoten durch Mehrheitsbeschluss oktroyieren. Im Oktober sprachen sich jedoch auch der deutsche und französische Innenminister, Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkoszy, in einem Papier für eine 'gemeinsame europäische Migrationspolitik' mit nach Ländern differenzierten und zeitlich begrenzten nationalen Zuwanderungsquoten aus. Dies wird von der EU auch als wichtiges Verhandlungsargument gegenüber den Herkunftsländern gesehen, irreguläre Zuwanderer wieder zurückzunehmen (Bolesch, C.: 'Europa und Afrika wollen Migration steuern'. Süddeutsche Zeitung, 22.11.06).

5. Schlussfolgerungen

Zuwanderung wird in der EU immer noch hauptsächlich als Problem, kaum als Chance, wahrgenommen (s. Baldwin-Edwards 2006). Dabei hilft sie, brennende Bevölkerungsprobleme zu lösen, denn Europas Bevölkerung wird immer älter. Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft berechnete, dass das Verhältnis von EU-Bürgern in Beschäftigungsverhältnissen und im Ruhestand von gut 4 zu 1 im Jahre 2004 auf weniger als 2 zu 1 im Jahre 2050 fallen wird (Eurostat). Das französische Institut für Internationale Beziehungen (IFRI) prognostizierte kürzlich, dass die EU einen drohenden wirtschaftlichen Niedergang nur aufhalten kann, wenn sie in den Jahren 2000 bis 2020 netto etwa 30 Mio. Zuwanderer aufnimmt (Bertossi 2006; IFRI 2006). Insgesamt legen neure Untersuchungsergebnisse nahe, dass der potentielle Nutzen einer geregelten Migration aus Afrika – sowohl für die Heimat- als auch für die Empfängerländer – höher als alle potentiellen Gewinne liegen, die durch eine weitere weltweite Liberalisierung des Handels zu erzielen wären (s. UN 2006:13, 50, 66-67). Die einseitige Propagierung der Liberalisierung des Handels und Kapitalverkehrs durch die Industrieländer – bei gleichzeitiger Restriktion der internationalen Bewegungsfreiheit von Arbeitskräften – ist unfair und bedient in erster Linie die Partikularinteressen der davon profitierenden Unternehmen. Diese neo-liberale Doktrin der weltweiten Öffnung der Märkte (unter Ausschluss des Arbeitsmarkts) geht auf Kosten der Mehrung des gesamtwirtschaftlichen Wohlstandes der beteiligten Nationen im Allgemeinen, und auf Kosten der Armen bei uns und in Afrika im Besonderen.

Denn ein Problem ist auch, dass Kosten und Nutzen der Zuwanderung für die EU-Bürger extrem ungleich verteilt sind. Während bestimmte Wirtschaftszweige sowie die Mittel- und Oberschicht, die die Arbeit oder Dienstleistungen der Migranten kaufen, davon profitieren, sehen sich die Ärmeren, insbesondere die niedrigqualifizierten Arbeitskräfte, einem härteren Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt und bei den Sozialen Diensten ausgesetzt. Zwar ist die oben geschilderte gegenwärtige Umorientierung der EU-Einwanderungspolitik ein erster Schritt in die richtige Richtung, jedoch schafft er mittel- und langfristig noch keine Lösung. Denn während die europäische Wirtschaft in erster Linie an qualifizierten Fachkräften interessiert ist, was den *'brain drain'* aus Afrika eher noch verstärkt, suchen aus Afrika vor allem junge Arbeitskräfte ohne Ausbildung ihre Chance auf dem europäischen Arbeitsmarkt.

Zunehmend gewalttätige soziale Spannungen, wie in Frankreich, zwischen den unzureichend in die Gesellschaft integrierten Migranten und ihrem gesellschaftlichem Umfeld und eine Stärkung des rechtsextremen politischen Lagers sind daher auch in anderen EU-Ländern vorhersehbar. In Cachan, einer der Pariser Migrantenvorstädte, ebenso wie in anderen urbanen Zentren Frankreichs rebellierten im Herbst 2005 frustrierte afrikanische Auswanderer gewalttätig gegen ihre mangelnde Integration in die französische Gesellschaft. Dies kann nur verhindert werden, wenn baldmöglichst in der Einwanderungs-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik grundlegend umgesteuert wird. Eine Beschränkung auf Zuwanderungsquoten könnte zwar kurzfristig Arbeitsmarktprobleme lösen helfen, würde aber mittel- und langfristig die soziale und politische Brisanz der Zuwanderung erhöhen. Selbst eine adäquate Integrationspolitik wäre nur nachhaltig wirksam, wenn sie gleichzeitig die Arbeitsmarktbedingungen der konkurrierenden heimischen Bürger auf den nationalen Arbeitsmärkten verbessern würde. Zumindest eine Gleichheit der Startchancen auch für die Schicht der heimischen Unterprivilegierten sollte angestrebt werden. Reintegrationsprogramme für hochqualifizierte Afrikaner in ihre Heimatländer, gemeinsam gefördert von der EU und den Herkunftsländern, wären ebenfalls erforderlich.

Außerdem sollte die bisherige Außenwirtschaftspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten zum Nachteil afrikanischer Produzenten baldmöglichst zugunsten gleichberechtigter Wirtschaftlicher Partnerschaftsabkommen (EPAs) der EU mit den AKP-Staaten und nachhaltiger Unterstützung der Entwicklungsbemühungen Afrikas revidiert werden. Die bisherigen Zusagen der Mitgliedsstaaten der EU sind kaum ausreichend, und werden auch von namhaften internationalen NRO wiederholt kritisiert.

Bibliographie:

Adams, Richard H. Jr./Page, John (2005): Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries? In: *World Development*, 33 (10), 1645-1669.

Anderson, Kym / Martin, Will / Mensbrugghe, Dominique v. d. (2005): Would multilateral trade reform benefit sub-Saharan Africans? Washington D.C.: *World Bank Policy Research Working Paper*, Nr. 3616, June 2005

Baffes, John (2005): The 'Cotton Problem'. Washington D.C.: *World Bank Research Observer*, vol. 20, (1), 109-144.

Baldwin-Edwards, Martin (2006): Between a Rock and a Hard Place: North Africa as a region of emigration, immigration and transit migration. In: *Review of African Political Economy*, 33 (108), 311-324.

Bertossi, Christophe (2006): RAMSES 2007 – L'Europe en mal de migrations? Paris: L'Institut français des relations internationales (IFRI).

Bilger, Veronika/Kraler, Albert (Hrsg.) (2005): African migrations – Historical perspectives and contemporary dynamics. In: *Stichproben* (Wien; Sonderheft), 5, 8.

Borrmann, Axel / Busse, Matthies / Neuhaus, Silke (2005): EU/ACP economic partnership agreements - Impact, options and prerequisites. In: *Intereconomics*, 40 (3), 169-176.

Brinkbäumer, Klaus (2006): Der Traum vom Leben – Eine afrikanische Odyssee. Frankfurt/M.: S. Fischer Verlag.

Dijk, Rijk A. van/Foeken, Dick/Bruijn, Mirjam de (Hrsg.) (2001): Mobile Africa: Changing Patterns of Movement in Africa and Beyond. Leiden: Brill.

Docquier, F./Marfouk, A. (2004): Measuring the international mobility of skilled workers (1990-2000). Washington D.C.: The World Bank, Policy-Research Working Paper Series No. WPS3381.

ECA (2006): International migration and development – Implications for Africa, New York, United Nations Economic Commission for Africa. <www.uneca.org>, 24.10.2006.

Gillson, Ian et al (2004): Understanding the impact of Cotton Subsidies on developing countries. London: Overseas Development Institute (ODI), Working Paper, May 2004.

Groth, Annette (2006): Ein echter Fortschritt? – Armutsverschärfung durch die Regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU. In: *Iz3w*, Nov./Dez.: 296-97.

IFRI (2006): RAMSES 2007 – Europe/Afrique: la fin d'un modèle?, Paris: L'Institut français des relations internationales (IFRI).

IOM (2005): World migration 2005 – Cost and benefits of international migration. Geneva, International Organisation for Migration. <www.iom.int>, 27.10.2006.

Jelpke, Ulla (2006): Lampedusa – Vorposten der Festung Europa. In: *JungeWelt*, 19.10.2006

Kohnert, Dirk (2006): Cultures of Innovation of the African Poor – Common roots, shared traits, joint prospects? On the articulation of multiple modernities in African societies and Black Diasporas in Latin America. Hamburg: GIGA Working Paper, No. 25.

Kohnert, Dirk (1998): Zur Gutachtertätigkeit unabhängiger Sachverständiger in Asylverfahren am Beispiel afrikanischer Flüchtlinge. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ), 17 (2): 136-142.

Sandell, Rickard (2005): Were they pushed or did they jump? The rise of sub-Saharan immigration. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, <www.realinstitutoelcano.org/analisis/835/Sandell835.pdf>, 04.12.06.

Schmid, Eefje / Wagner, Jutta (2004): Migration in und aus Afrika. Bonn: BMZ, Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit. <www.bmz.de>, 25.10.2006.

UN (2006): International migration and development. New York: United Nations; Report to the SG, A/60/871. <www.un.org/esa/population/hldmigration>, 25.10.2006.

UN (2006a): Organized crime and irregular migration from Africa to Europe. New York: United Nations (UN), Office on drugs and Crime, July 2006.

Der Autor:
Dr. Dirk Kohnert ist stellvertretender Direktor des Institut für Afrika-Kunde am GIGA - German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, und verantwortlicher Redakteur der referierten Zeitschrift „Afrika Spectrum“.

Endnotes:

[1] An abridged version of the article will be published by the Institute of African Affairs, GIGA-German Institute of global and Area Studies, Hamburg, under the title "Afrikanische Migranten vor der 'Festung Europa'“, in GIGA Focus Africa, Nr. 12, 2006.

[2] s. Fleming, Lucy (2006): Gambia – new front in migrant trade. *BBC-Africa news*, 10.10.2006.

[3] s. Belleret, Robert (2006): Chronique des clandestins (12) – On n'arrêt pas la mer avec les bras. *Le Monde*, 22.10.2006.

[4] s. Belleret, Robert (2006): Chronique des clandestins (10) – L'irrésistible appel du large. *Le Monde*, 20.10.2006.

[5] s. *Nation News*, Barbados, 07.05.2006.

[6] s. White, David (2006): Migrants who risk death for a better life in the West. *Financial Times*, 09.10.2006.

[7] s. Johnson, D./Misser, F. (2006): Wie sich die EU ihr Flüchtlingsproblem selber schafft. *die tageszeitung* (taz), 16.06.2006.

[8] s. BBC-News: Gaddafi: Migration'inevitable'. <http://newsvote.bbc.co.uk>; 28.11.06.